

Hänvisning
Finansministeriets begäran om utlåtande
Daterad 20.6.2024 (VN/25102/2023)

Finansministeriet

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson

Ärende

UTLÅTANDE ÖVER PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAGSTIFTNING OM EN REFORM AV STATENS REGIONFÖRVALTNING

Allmänt

Finansministeriet har 20.6.2024 inbegärt Ålands landskapsregerings utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning (VN/25102/2023). Utlåtandet ska vara inlämnat senast 1.9.2024. Ålands landskapsregering har dock fått förlängd tid att inlämna utlåtandet tills 6.9.2024.

Reformen innehåller förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning. I propositionen finns förslag till lag om Tillstånds- och tillsynsverket, lag om livskraftscentralerna samt utvecklings- och förvaltningscentret och lag om Statens ämbetsverk på Åland. I lagförslagen finns bestämmelser om ämbetsverkens organisation, ledning, resultatstyrning och ordnandet av deras förvaltning. Närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter ska skötas av livskraftscentralerna till den del uppgifterna inte överförs till Tillstånds- och tillsynsverket. I samband med reformen överförs regionförvaltningsverkens konkurrens- och konsumentförvaltningsuppgifter till Konkurrens- och konsumentverket och deras uppgifter som gäller djurs hälsa och välbefinnande samt livsmedel till Livsmedelsverket.

Då statsmyndigheternas organisation och verksamhet hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 3 punkten självstyrelselagen för Åland så utlåter sig landskapsregeringen endast om de förslag som påverkar statens uppgifter på Åland och förslag som kan påverka självstyrelsesystemet.

Lagen om statens ämbetsverk på Åland

Statens ämbetsverk på Ålands verksamhetsområde och uppgifter

Landskapsregeringen ser det som positivt att man uppdaterar och förtydligar lagstiftningen om Statens ämbetsverk på Åland. Landskapsregeringen konstaterar att förändringarna av lagstiftningen gällande Statens ämbetsverk på Åland är av särskild betydelse med

beaktande av att myndigheten utgör en viktig länk mellan självstyrelsen och rikets övriga förvaltning. Det här innebär även att myndigheten har uppgifter som i ett annat fall skulle höra hemma hos en annan myndighet men som hänförs till ämbetsverket då det inte funnits en annan naturlig mottagare av uppgiften. Förslaget till inledande bestämmelse anger att Statens ämbetsverk på Åland "...tryggar tillgången till sådana statliga tjänster som inte enligt lag hör någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland", vilket tydliggör myndighetens speciella ställning. Det här kunde även avspeglats i förslagets 3 § där verksamhetsområde och uppgifter beskrivs. Ett allmänt tillägg i bestämmelsen borde göras så att det tydliggörs att uppgifter som inte uppräknas där kan handhas av Statens ämbetsverk på Åland i det fall en uppgift inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland. Ett tydligt exempel på behovet av en sådan komplettering är att efter välfärdsområdesreformen i riket med tillhörande lagändringar så är Statens ämbetsverk på Åland inte längre behörigt att utöva tillsyn beträffande de delar av socialvården som ligger under rikets lagstiftningsbehörighet (bl.a. administrativa ingrepp i den personliga friheten). Det här är en stor brist som innebär att det inte finns någon behörig tillsynsmyndighet på Åland utan enskilda hänvisas till att inlämna klagomål till justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Ett annat exempel är att efter välfärdsreformen så var Statens ämbetsverk på Åland tvungen att förordna över 20 läkare för att dessa ska vara behöriga att utföra vissa uppgifter kopplade till administrativa ingrepp i den personliga friheten i mentalvårdslagen (FFS 1116/1990). Förslagsvis skulle förslagets 3 § 1 mom. kompletteras med en punkt 8 som lyder "*verksamhet och uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet som inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland*".

Vad gäller Statens ämbetsverk på Ålands uppgifter inom beredskap bör förslagets 3 § 3 mom. kompletteras med att "*Statens ämbetsverk på Åland sköter inom rikets lagstiftningsbehörighet tillsammans med andra riksmyndigheter inom landskapet Åland samordningen av beredskap och beredskapsplanering ...*". Då landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare hör till åländsk lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1, 2 och 4 punkten självstyrelselagen så blir bestämmelsen annars missvisande speciellt då de flesta rättsområden som blir aktuella i samband med beredskap så som brand- och räddning, hälso- och sjukvård samt socialvård även de i stor utsträckning faller inom åländsk lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Det går inte heller att i rikslagstiftning påföra landskapsmyndigheter skyldigheter eller uppgifter så "*tillsammans med landskapet*" måste strykas i bestämmelsen. Frågan och landskapets eventuella uppgifter måste separat hanteras i en överenskommelseförordning enligt 32 § självstyrelselagen.

Ledning, styrning och förvaltningsområde

I fråga om ledningen och styrningen av Statens ämbetsverk på Åland är det viktigt med tydliga och klara bestämmelser så att otydligheter inte uppstår och så att verksamheten

som bedrivs är rationell. Hittills har ämbetsverket hört till finansministeriets förvaltningsområde. Med tanke på landshövdingens och ämbetsverkets funktion i självstyrelsesystemet samt vikten av att myndigheten och särskilt Ålandsdelegationen i alla sammanhang ska uppfattas vara oberoende i förhållande till både finansministeriet och justitieministeriet borde en överföring till statsrådets kanslis förvaltningsområde övervägas.

Tillsättning av tjänster

I fråga om tillsättning av tjänster vid Statens ämbetsverk på Åland kan konstateras att det vid de senaste två tillsättningarna av landshövding uppkommit en konflikt mellan självstyrelsen och finansministeriet om vilka regler som gäller i fråga om reglering av tjänsten som landshövding och behörighetskraven för tjänsten. Landskapsregeringen konstaterar att regleringen av tillsättningen har sitt ursprung i Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige av den 27 juni 1921 som anger följande: *"Ålandsöarnas landshövding skall utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålandsöarnas Landstings ordförande. I händelse en överenskommelse dem emellan icke kan nås, skall Republikens President till landshövding utse en person inom en förteckning på fem kandidater, vilka föreslås av Landstinget och har de förutsättningar som krävs för en god förvaltning av öarna och för statens säkerhet."*

Detta infördes sedermera i självstyrelselagen som reglerar utnämning, entledigande och tillsättande av tjänsteförättande landshövding (se 52-54 §§ självstyrelselagen för Åland). Enligt landskapsregeringens uppfattning är detta en uttömmande reglering varvid förslaget: "I statstjänstemannalagen (750/1994) finns närmare bestämmelser om utnämningförfarandet och behörighetsvillkoren för landshövdingen." skulle vara tveksam mot bakgrund av Ålandsöverenskommelsen och självstyrelselagens bestämmelser. Den tolkning statsmakten hävdar kan inte anses ha förändrat rättsläget eftersom landskapet Åland, som är den andra parten, inte accepterat tolkningen. Bestämmelser om Ålands landshövding ingick i utredningsuppgifterna för den senast tillsatta Ålandsarbetsgruppen. Regleringen av tillsättande av landshövdingen bör därför ske utgående från den fortsatta diskussionen om regleringen i självstyrelselagen och av den orsaken borde meningen om statstjänstemannalagen tas bort.

I fråga om språket bör man överväga att införa hänvisning till sjätte kapitlet i självstyrelselagen i lagförslaget. Med anledning av att statens ämbetsverk på Åland är den enda statliga myndigheten som enbart är verksam på Åland kunde en sådan hänvisning här vara naturlig. Utbildningsspråk, kommunikationsspråk och såväl ämbetsspråk som verksamhetsspråk vid myndigheten ska vara svenska enligt 36 § självstyrelselagen. Därtill är det viktigt att de digitala system och digitala tjänster som rikets myndigheter skapar och använder finns tillgängliga även på svenska, inte bara för enskilda utan även för myndigheterna själva då statens myndigheter på Åland ska kunna använda och synkronisera med desamma på svenska. Trots att det rättsliga skyddet för Ålands

enspråkighet är starkt är det viktigt att statsmakten i Finland också i praktiken klarar av att uppfylla självstyrelselagens krav på att statliga inrättningar på Åland fungerar på svenska.

Placeringsorten för Statens ämbetsverk på Åland föreslås vara Mariehamn. Även om det inte är aktuellt med en flytt av placeringsorten kunde man överväga att i stället ange landskapet Åland eller en kommun belägen på Åland.

Avslutningsvis bör även i lagförslaget lyftas fram att enligt 30 § 22 punkten självstyrelselagen ska innan beslut fattas om indragning av en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning i landskapet ska landskapsregeringen höras.

Övriga lagförslag

Ny tillsyns- och tillståndsorganisation

Inrättandet av den nya myndigheten medför att många överenskommelseförfordningar behöver ändras och uppdateras.

Det här gäller bl.a. republikens presidents förordning (2023:14) om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt landskapslagen om tillgängliga webbplatser och mobila applikationer inom förvaltningen behöver uppdateras. Detsamma gäller även republikens presidents förordning (2018:49) om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

Med stöd av republikens presidents förordning (FFS 662/2020, ÅFS 2020:85) om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården har landskapsregeringen ingått avtal med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira om vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter. Dessa ankommer enligt landskapslagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (Ålands författningssamling 2020:24) på Ålands landskapsregering och har genom förordningen överförts till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Enligt förslaget till Lag om tillstånds- och tillsynsverket 3 § 1 mom. 1 punkten ska verket handha bl.a. tillstånds-, registrerings-, styrnings- och tillsynsuppgifter inom ansvarsområdet för social- och hälsovård. Enligt förslaget till 30 § ska en hänvisning i någon annan lag eller förordning till bl.a. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården efter ikraftträdandet avse det nya Tillstånds- och tillsynsverket. Enligt förslaget till 32 § övergår ingångna avtal och förbindelser som ingåtts med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av dem till det nya verket. Landskapsregeringen bedömer att det trots detta bör utredas om den ingångna överenskommelseförfordningen och avtalet bör uppdateras.

Enligt 27 § 30 punkten självstyrelselagen är behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården rikets lagstiftningsbehörighet. Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso-

och sjukvården (FFS 559/1994) behöver revideras gällande 24 § om styrning och tillsyn av de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården så att den motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen om Tillstånds- och tillsynsverket. Detta behövs för styrning och övervakning på riksnivå (som i nuläget ankommer på Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira), samt styrning på regional nivå. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården leder och övervakar regionförvaltningsverket i nuläget den verksamhet som utövas av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inom regionalförvaltningsverkets verksamhetsområde.

Enligt republikens presidents förordning om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (2010:2) ska Ålands landskapsregering sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. Detta innefattar bland annat regionförvaltningsverkets uppgifter enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Förordningen om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland behöver därför uppdateras så att dess text motsvarar den organisation och den terminologi som föreslås i den nya lagen om Tillstånds- och tillsynsverket.

Det är emellertid oklart hur den föreslagna organisationen ska gälla på Åland. Enligt den föreslagna lagen ska Tillstånds- och tillsynsverket ha ett verksamhetsställe inom varje samarbetsområde för social- och hälsovården, bland annat med motiveringen att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket ska tillgodoses i enlighet med 122 § grundlagen. Dessutom kan verket ha andra arbetsställen. Om verksamhetsställena ska föreskrivas närmare i verkets arbetsordning, inte genom förordning som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen. Åland är inte ett välfärdsområde och tillhör inte något samarbetsområde för social- och hälsovården. Det är således oklart i lagförslaget hur service på svenska ska säkerställas för Ålands befolkning.

För Åland är det relevant att ordna ett särskilt verksamhetsställe eller på annat sätt säkerställa en regionalt anpassad service inte enkom på grund av språkravet utan även med anledning av att Åland har egen lagstiftningsbehörighet för hälso- och sjukvård och därtill hörande tillsyn. En god samordning krävs mellan tillsynen över enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården och tillsynen över hälso- och sjukvården då dessa tillsynsdelar ofta hänger nära samman. Service på svenska samt god insyn i åländsk hälso- och sjukvårdslagstiftning är således en förutsättning för effektiv tillsyn på Åland enligt lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Ett alternativ är att Tillstånds- och tillsynsverket har ett verksamhetsställe på Åland. Ett andra alternativ är att låta Ålands landskapsregering eller annan åländsk myndighet genom överenskommelseförordning sköta de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket delegerar till verksamhetsställena inom varje samarbetsområde för social- och hälsovården, på motsvarande sätt som Ålands landskapsregering idag sköter regionförvaltningsverkets uppgifter.

Alkohollagstiftningen

I bilaga 5 föreslås ändringar i alkohollagen, bland annat i 47 § om detaljhandel med och servering av alkoholdrycker på fartyg och luftfartyg i utrikestrafik. Det har i den praktiska tillståndsgivningen och tillsynen förekommit oklarheter om hur behörighetsfördelningen i självstyrelselagen ska tolkas vad gäller servering av alkoholdrycker på fartyg hemmahörande på Åland i utrikestrafik eller i trafik mellan Åland/Finland och utlandet. Landskapsregeringen har på basen av ett flertal utlåtanden från Högsta domstolen och Ålandsdelegationen framhållit att servering av alkoholdrycker på fartyg hemmahörande på Åland utgör Ålands lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Det föreslagna tillägget till 47 § om att "I fråga om detaljhandel med alkoholdrycker i landskapet Åland ska en anmälan göras till Statens ämbetsverk på Åland" är således ett välkommet förtydligande, antaget att det ska tolkas som att servering på fartyg hemmahörande på Åland enligt 47 § 1 mom. utgör Ålands behörighet. Detta kunde förtydligas i lagtexten eller dess specialmotivering. Saken behöver förtydligas även i 60 § som reglerar tillsynsansvaret (inklusive i utrikestrafik). Landskapsregeringen vill i sammanhanget också påpeka att om Statens ämbetsverk övertar tillstånds- och tillsynsansvaret för detaljhandeln på fartyg i utrikestrafik hemmahörande på Åland, behöver det också säkerställas att kunskaper och resurser för uppdraget finns att tillgå på myndigheten. Landskapsregeringen noterar även att rätten att besluta om påföljder i utrikestrafik enligt de föreslagna 73 § 1 mom. och 2 mom. inte omfattar Statens ämbetsverk på Åland, trots att myndigheten påförs ansvar för tillståndsgivning och tillsyn.

Konsumentskydd

Det råder oklarheter kring fördelningen av förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket avseende sådana konsumentskyddsfrågor som faller under tillsynen av fastighetsförmedlingsrörelser på Åland. Näringsverksamhet hör med vissa undantag till landskapets lagstiftningsbehörighet, vilket stadgas i 18 § 22 punkten självstyrelselagen. Landskapets materiella lagstiftningsbehörighet gällande näringsverksamhet inkluderar möjligheten att reglementera särskilda näringar, t.ex. så att utövande av en viss näring förutsätter tillstånd av myndigheterna. När det gäller reglementeringen av fastighetsmäklarverksamhet har denna överförs till landskapet som en del av behörigheten gällande näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten självstyrelselagen (RP 73/990 rd, s. 44). Fastighetsmäklarverksamheten regleras i landskapet av landskapslagen (2019:68) om fastighetsmäklarverksamhet och innehåller bestämmelser om bl.a. registrering av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarrörelser, fastighetsmäklares yrkeskompetens, god fastighetsmäklarsed, övervakning och sanktioner. Landskapsregeringen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen enligt dess 23 §.

Enligt 27 § 10 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och konsumentskydd. Av 16 § lagen om regionförvaltningsverken (FFS 896/2009) framgår att Statens ämbetsverk på Åland sköter sådana uppgifter som avses i lagens 4 § och som enligt självstyrelselagen hör till området för rikets behörighet. Enligt 4 § 8 punkten i lagen om regionförvaltningsverken sköter

Ämbetsverket de uppgifter som särskilt föreskrivs för det inom konsument- och konkurrensförvaltning. Därför ankommer övervakningen av marknadsföringen inom fastighetsförmedlingsverksamheten idag på Statens ämbetsverk på Åland. När det gäller övriga frågor som berör fasighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden är behörighetsfördelningen idag oklar. Oklarheterna och den delade förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket leder i praktiken till svårigheter för myndigheterna att avgöra vilken myndighet som är behörig att hantera ärendena på Åland. Det är samtidigt också svårt för åländska konsumenter att veta vilken myndighet man bör vända sig till i dessa frågor. Frågorna innebär ofta svåra gränsdragningar avseende hurvida de faller inom ramen för näringsverksamhet, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet eller inom ramen för konsumentskydd i övrigt. I många fall berör ärendena samtliga områden. Mot bakgrund av ovanstående anser landskapsregeringen att det föreligger ett behov av att utreda om det borde införas en överenskommelseförordning som överför hela tillsynsansvaret för fasighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden till landskapet. Det skulle underlätta för både myndigheterna och konsumenterna i landskapet om tillsynen i landskapet handhades av en och samma myndighet. Landskapsregeringen avser kontakta riksmyndigheterna gällande detta.

Avslutande kommentarer

Landskapsregeringen konstaterar slutligen att det är viktigt med en nära dialog med landskapsregeringen i det fortsatta arbetet eftersom mycket av den lagstiftning som berörs har olika typer av kopplingar med landskapslagstiftningen. Det här är viktigt i syfte att åstadkomma en smidig övergång vid reformens genomförande.

Lantråd



Katrin Sjögren

Vicelantråd



Annika Hambrudd

FÖR KÄNNEDOM: Landshövding Marine Holm-Johansson
Riksdagsledamot Mats Löfström

